

## Artikel 290 en 291 VWEU: zaak C-427/12

Citation for published version (APA):

Chamon, M. (2015). Artikel 290 en 291 VWEU: zaak C-427/12. *SEW: Tijdschrift voor Europees en economisch recht*, 63(2), 100-105.

### Document status and date:

Published: 01/01/2015

### Please check the document version of this publication:

- A submitted manuscript is the version of the article upon submission and before peer-review. There can be important differences between the submitted version and the official published version of record. People interested in the research are advised to contact the author for the final version of the publication, or visit the DOI to the publisher's website.
- The final author version and the galley proof are versions of the publication after peer review.
- The final published version features the final layout of the paper including the volume, issue and page numbers.

[Link to publication](#)

### General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal.

If the publication is distributed under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license above, please follow below link for the End User Agreement:

[www.umlib.nl/taverne-license](http://www.umlib.nl/taverne-license)

### Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us at:

[repository@maastrichtuniversity.nl](mailto:repository@maastrichtuniversity.nl)

providing details and we will investigate your claim.

# JURISPRUDENTIE

## HOF VAN JUSTITIE

### 35 Artikel 290 en 291 VWEU

#### Zaak C-427/12, Commissie/Parlement en Raad

Arrest van 18 maart 2014 (Grote kamer)

*Artikel 290 en 291 VWEU – Gedelegeerde handeling en uitvoeringshandeling – Biociden – Europees Agentschap voor chemische stoffen – Vaststelling van vergoedingen door Commissie*

#### Zaak C-427/12: Een verduidelijking van de scheidslijn tussen gedelegeerde en uitvoeringshandelingen?

Op 18 maart 2014 wees het Hof van Justitie zijn arrest in de zaak *ECHA-vergoedingen*,<sup>1</sup> de eerste gelegenheid voor het Hof om zich uit te spreken over de problematische scheidslijn tussen de gedelegeerde handelingen onder artikel 290 VWEU en de uitvoeringshandelingen onder artikel 291 VWEU. Het belang van deze zaak vloeit voort uit de wijzigingen die het Verdrag van Lissabon heeft aangebracht aan de hiërarchie der rechtsnormen en de types EU-handelingen. Vooraleer de zaak zelf toe te lichten, wordt kort bij deze wijzigingen stilgestaan.<sup>2</sup>

#### Het comitologiesysteem na Lissabon

Het Verdrag van Lissabon legde een aantal vraagstukken bloot die tot dan toe verhuuld waren in de weinig transparante wereld van de comitologie. Met de introductie van de gedelegeerde handeling in artikel 290 VWEU werd een belangrijk element uit de rechtspraak van het Hof, sinds de zaak *Köster*,<sup>3</sup> gecodificeerd. In die zaak oordeelde het Hof voor de eerste maal dat over de essentiële elementen van een te regelen materie moet besloten worden door de (formele) wetgever, waarna de Commissie kan gemachtigd worden om de niet-essentiële elementen vast te leggen binnen haar uitvoeringsbevoegdheden voorzien in artikel 155 EEG (later artikel 211 EG). De notie van uitvoering werd nu door het Verdrag van Lissabon beperkter geïnterpreteerd in artikel 291 VWEU dat de uitvoeringshandeling voorziet. Overeenkomstig het tweede comitologiebesluit van 1999 (en het amendement erop van 2006), kon de Commissie via haar uit-

voeringsbevoegdheden de niet-essentiële elementen van een wetgevend basisbesluit aanpassen of bijwerken door middel van de regelgevingsprocedure of de regelgevingsprocedure met toetsing.<sup>4</sup> Zulke (materiële) wetgeving viel bijgevolg onder de brede noemer 'uitvoering', terwijl het Verdrag van Lissabon nu voorziet dat de wijziging of aanvulling van (formele) wetgeving, op haar niet-essentiële elementen, via een gedelegeerde handeling geschiedt.

Hoewel het Verdrag van Lissabon daardoor een zekere vereenvoudiging en verduidelijking inhield, was het duidelijk dat het Hof van Justitie op een gegeven moment zou gevraagd worden om een en ander verder te preciseren. De huidige zaak past hier perfect in, aangezien het Hof gevraagd werd om de al dan niet bestaande grijze zone tussen de gedelegeerde en uitvoeringshandeling te verduidelijken.<sup>5</sup> Zoals advocaat-generaal Cruz Villalón opmerkte was dit de eerste, maar zeker niet de laatste, zaak waarin deze vraag gesteld werd.<sup>6</sup> Vooraleer in te gaan op de feiten van de zaak, zullen de twee Verdragsartikelen in herinnering gebracht worden.

Artikel 290 VWEU beschrijft de gedelegeerde handeling als een niet-formeel wetgevend handeling van algemene strekking waarmee de Commissie een wetgevende handeling kan wijzigen of aanvullen. Hiertoe dient die wetgevende handeling wel in deze mogelijkheid te voorzien en moet ze de doelstellingen, inhoud, strekking en duur van de delegatie aangeven.<sup>7</sup> De wetgever kan de Commissie hierbij controleren door te voorzien dat de delegatie te allen tijde ingetrokken kan worden (door de Raad of het Parlement) en dat de wetgever (Raad of Parlement) bezwaar kan maken tegen specifieke ontwerp-gedelegeerde handelingen. Bij gebrek aan een horizontaal instrument moet dit telkens ad hoc in het wetgevend basisbesluit geregeld worden, hoewel de instellingen ook een Common Understanding on Delegated Acts hebben gesloten.<sup>8</sup>

Voor de uitvoeringshandelingen in artikel 291 VWEU is wel een horizontaal instrument voorzien. De comitologieverordening bepaalt hoe vertegenwoordigers van de lidstaten toezien op de Commissie wanneer deze uitvoeringshandelingen aanneemt.<sup>9</sup> Aangezien het de lidstaten zijn die in de regel het EU-recht uitvoeren (artikel 291 lid 1

VWEU), zijn het ook zij die de Commissie controleren wanneer deze uitzonderlijk uitvoeringsbevoegdheden uitoefent. Artikel 291 lid 2 VWEU voorziet dat dit het geval is wanneer voor de uitvoering van het basisbesluit in kwestie eenvormige voorschriften vereist zijn. Het Verdrag van Lissabon heeft deze kwestie enigszins geobjectiveerd, aangezien het verlenen van uitvoeringsbevoegdheden aan de Commissie voorheen binnen de discretie van de wetgever lag. Nu echter voorziet het Verdrag in zulke bevoegdheden wanneer (objectief) vastgesteld wordt dat een bepaling eenvormig moet uitgevoerd worden.<sup>10</sup> Welke controle de lidstaten kunnen uitoefenen op de Commissie hangt af van de specifieke procedure vermeld in de wetgevende handeling. De nog bestaande verwijzingen naar de procedures van het comitologiebesluit moeten nu gelezen worden als verwijzingen naar de procedures van de comitologieverordening. De enige uitzondering hier is de regelgevingsprocedure met toetsing die zal uitdoven en waarvoor de gedelegeerde handeling in de plaats komt. Dit uitdovingsproces had reeds in 2014 moeten beëindigd zijn, maar omwille van de grotere zeggenschap die lidstaten hebben onder de regelgevingsprocedure met toetsing (vergeleken met de rol van de Raad bij de aanname van een gedelegeerde handeling) houdt de Raad de goedkeuring van de noodzakelijke omnibusverordeningen vooralsnog tegen.<sup>11</sup> Deze hervorming geïntroduceerd door het Verdrag van Lissabon werd in de doctrine veelvuldig bediscussieerd en van meet af aan was duidelijk dat een aantal open vragen zouden moeten ingevuld worden door de instellingen, met een mogelijkheid dat het Hof van Justitie gevraagd zou worden klaarheid te scheppen. Wat betreft de scheidslijn tussen artikel 290 en 291 VWEU merkte Craig vijf grote problemen op.<sup>12</sup> De zaak *in casu* valt onder wat Craig een taalprobleem noemt. Immers, onder de logica van het Verdrag dienen gedelegeerde handelingen om een wetgevende handeling te wijzigen of aan te vullen of om iets 'toe te voegen' aan de wetgevende handeling. De uitvoeringshandeling dient daarentegen enkel om een bepaling in een bindende handeling te implementeren. Craig merkt echter terecht op dat zelfs een loutere uitvoering ook resulteert in een toevoeging. Aangezien beide types handelingen kunnen dienen om iets

‘toe te voegen’, is de scheidslijn tussen beide niet geheel duidelijk en rijst de vraag wanneer een nieuw, niet-essentieel element aan een wetgevende handeling wordt toegevoegd. In dat geval kan de ‘uitvoeringshandeling’ niet gebezigd worden.

Craig kwalificeerde deze taalkwestie terecht als een taalprobleem aangezien deze onduidelijke scheidslijn het fundamenteel normatief onderscheid tussen beide types handelingen in twijfel trekt. Dit, veel meer dan de repercussies omwille van het verschil in procedures (dat op zich niet meer is dan een gevolg van het eerste onderscheid) die van toepassing zijn op de gedelegeerde en uitvoeringshandelingen maakt dan een probleem uit.<sup>13</sup> Hierbij dient wel opgemerkt te worden dat Craig er impliciet van uit lijkt te gaan dat de toepassingsferen van artikel 290 en 291 VWEU verschillend en onderling exclusief zijn. Hoewel deze premisse logisch lijkt, omwille van de verschillende functies van beide types handelingen en de verwoording van de Verdragsbepalingen,<sup>14</sup> was dit geen uitgemaakte zaak en is het ook deze problematiek die voor het Hof kwam in de zaak *ECHA-vergoedingen*.

#### De feiten

In het licht van de hierboven besproken problematiek zijn de feiten van deze zaak volstrekt helder. Via Verordening (EU) 528/2012 heeft de EU-wetgever het commercialiseren van biociden gereguleerd.<sup>15</sup> De verantwoordelijkheid voor de implementatie van dit regelgevend kader is verdeeld tussen de nationale en Europese autoriteiten, waarbij er ook een belangrijke rol is weggelegd voor het Europees Chemicaliëagentschap (ECHA). In het kader van deze annotatie dient niet ingegaan te worden op de details van de regelgeving, maar kan het volstaan om op te merken dat ondernemingen die een autorisatie wensen voor het op de markt brengen van een biocide een vergoeding dienen te betalen aan het ECHA om de administratieve kosten (gemaakt door dit agentschap) te dekken.

Het gegeven dat vergoedingen betaalbaar zijn aan EU-agentschappen is intussen een standaardpraktijk. Hoewel deze agentschappen vaak worden gekwalificeerd als autonome of onafhankelijke organen zijn zijzelf echter nooit bevoegd om de hoogte van de vergoedingen te bepalen. Hiertoe wordt doorgaans de Europese Commissie gemachtigd.<sup>16</sup> Ook in de verordening *in casu* was dit het geval, aangezien artikel 80 lid 1 voorschrijft dat de Commissie een uitvoeringsverordening dient aan te nemen om de ver-

goedingen vast te leggen. In haar oorspronkelijke voorstel had de Commissie echter voorzien dat hiervoor de regelgevingsprocedure met toetsing zou gebruikt worden.<sup>17</sup> Na de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon amendeerde het Parlement het voorstel o.a. op dit punt door een en ander aan te passen aan de vernieuwingen door het Verdrag gebracht.<sup>18</sup> De Commissie volgde de suggestie van het Parlement om dit per gedelegeerde handeling te regelen,<sup>19</sup> maar de Raad insisterde op het gebruik van een uitvoeringsverordening, aangenomen via de onderzoeksprocedure zoals voorzien in de comitologieverordening. Uiteindelijk ging het Parlement overstag, maar liet het in een verklaring optekenen: ‘Om in tweede lezing een akkoord te bereiken, heeft het Europees Parlement daarom in bepaalde specifieke gevallen uitvoeringshandelingen in plaats van gedelegeerde handelingen aanvaard. Het onderstreept echter dat die bepalingen niet mogen worden beschouwd of gebruikt als precedent om soortgelijke situaties in toekomstige wetgevingshandelingen te regelen.’<sup>20</sup> Het uiteindelijke artikel 80 van de verordening bepaalt dan dat de uitvoeringsverordening van de Commissie (i) de betaalbare vergoedingen, (ii) de regels inzake verlaagde vergoedingen en (iii) de betalingsvoorwaarden bepaalt. Het derde lid van artikel 80 voorziet verder in een aantal beginselen die de Commissie dient te respecteren bij het uitwerken van de uitvoeringsregels, zoals: het beginsel van de kostendekking; de noodzaak om, daar waar passend, rekening te houden met de noden van mkb's/kmo's; het afstemmen van de betalingstermijnen op de termijnen in de administratieve procedure, enz.

De Commissie zelf was van oordeel dat deze materie per gedelegeerde verordening dienende geregeld te worden en stelde dan ook beroep in voor het Hof, waarbij de nietigverklaring van artikel 80 lid 1 van de verordening gevorderd werd.

#### De conclusie van advocaat-generaal Cruz Villalón

De A-G vat zijn conclusie aan met een theoretische en tekstuele analyse van artikel 290 en 291 VWEU vooraleer tot de eigenlijke vraag te komen aangaande de scheidslijn tussen beide.<sup>21</sup> Eenmaal daar aangekomen werd de A-G geconfronteerd met de radicaal verschillende zienswijzen van de Commissie en Raad betreffende het toepassingsgebied van beide artikelen, een problematiek die in de loop van de conclusie terugkeert. Vanuit theoretisch oogpunt kan men argumenteren

dat beide artikelen los van elkaar staan en elkaar ook uitsluiten, aangezien de aanpassing van wetgeving fundamenteel verschilt van de uitvoering van wetgeving. In de praktijk zal men doorgaans zowel bij aanpassing als uitvoering iets ‘toevoegen’ aan de wetgevende handeling (cf. *supra*), waardoor er een grijze zone ontstaat waarin het niet duidelijk is of de ‘toevoeging’ neerkomt op een uitvoering of daarentegen neerkomt op een aanpassing.

De Commissie hield vast aan de theoretische lijn en benadrukte ‘de aard van de bevoegdheid die de wetgever wil overdragen’.<sup>22</sup> Aangezien de aard van een uitvoeringsbevoegdheid fundamenteel verschilt van een bevoegdheid tot aanpassing van wetgeving was de Commissie van mening dat ‘de werkingssfeer van de respectieve artikelen als “elkaar uitsluitend” gekwalificeerd<sup>23</sup> moet worden. De Raad argumenteerde evenwel dat de mate waarin nieuwe wezenlijke regels, rechten of verplichtingen gecreëerd worden bepalend is. Dit houdt dan ook het bestaan van een grijze zone in, een duister gebied waarin het onduidelijk is of de toevoegen nieuwe regels, rechten of verplichtingen van dien aard of omvang zijn dat ze de aanneming van een gedelegeerde handeling noodzakelijk maken. Hoewel de A-G van mening was dat deze kwestie niet beslecht moest worden,<sup>24</sup> bleef ze de kop opsteken.

Dit meteen al bij de vraag naar de mogelijkheid en de omvang van de rechterlijke toetsing. Immers, in het geval dat het om gescheiden en onderling exclusieve sferen gaat, zou het Hof de keuze van de wetgever voor de gedelegeerde dan wel uitvoeringshandeling aan een volledige toetsing moeten onderwerpen. Wordt het bestaan van een grijze zone erkend, dan is het gerechtvaardigd en aangewezen dat het Hof slechts een beperkte toetsing hanteert.<sup>25</sup> De A-G merkte op dit punt enkel op dat het Hof de keuze van de wetgever ‘in zekere mate toetst’,<sup>26</sup> opdat de introductie van de gedelegeerde handeling door het Verdrag van Lissabon geen dode letter zou blijven. Hierna legde de A-G een verband met die andere belangrijke scheidslijn, deze tussen wetgevende en gedelegeerde handelingen, oftewel het onderscheid tussen essentiële en niet-essentiële elementen van regelgeving. Aangezien het Hof op deze scheidslijn slechts een beperkt toezicht houdt, was de A-G van mening dat het toezicht van het Hof op de scheidslijn *in casu* ook beperkt moest zijn.<sup>27</sup> Dit zou impliceren dat de A-G zich inschrijft in de grijze-zone-these, maar verder stelt hij: ‘Weliswaar ligt die andere grens niet binnen

een continuüm zoals [de scheidslijn tussen de gedelegeerde en de wetgevingshandeling].<sup>28</sup> Echter, indien de uitvoerings- en gedelegeerde handeling niet op een continuüm te situeren zijn, zijn hun respectieve toepassingsgebieden dan niet onderling exclusief?

Zoals de A-G aangekondigd had ging hij niet verder op deze kwestie in. Wel gaf hij twee bruikbare aanwijzingen om de scheidslijn in concrete gevallen te trekken. Ten eerste toonde de A-G zich voorstander van een teleologische interpretatie waarbij wordt nagegaan of de wetgevende bepaling in kwestie beoogde een materie uitputtend te regelen, die bijgevolg enkel nog uitgevoerd dient te worden of, daarentegen, de verdere uitwerking ervan beoogd werd.<sup>29</sup> Dat de A-G in deze oefening bijzonder veel belang hecht aan de intentie van de wetgever, terwijl ook een meer objectieve benadering mogelijk zou zijn, mag blijken uit zijn stelling dat 'het taalgebruik in de considerans van de delegerende wetgevingshandeling een bijzonder nuttige aanwijzing [kan en moet] vormen [aangezien] [d]e considerans (...) voor de wetgever namelijk het beste medium [is] om aan te geven wat zijn bedoeling is geweest'.<sup>30</sup> Ten tweede wees de A-G erop dat niet enkel de specifiek uit te voeren of aan te passen bepaling in beschouwing moet genomen worden, maar de wetgevende handeling in haar geheel.<sup>31</sup>

Verder verwierp de A-G op terechte wijze het gebruik van begrippen zoals 'politieke' en 'technische' aspecten om de scheidslijn te trekken. Volgens de A-G brengen deze begrippen geen verduidelijking aangezien het 'politieke' reeds (nagenoeg) volledig zal geregeld zijn in de wetgevende handeling zelf, waardoor de gedelegeerde handeling zelden zou gebruikt worden.<sup>32</sup> Inderdaad, hoewel de A-G hiervoor niet naar de zaak *Schengengrenscore* verwees,<sup>33</sup> kan opgemerkt worden dat in die zaak het Hof in belangrijke mate teruggreep naar de notie van 'politieke keuzes' om de essentiële elementen in regelgeving te identificeren. Het zijn deze elementen die de scheidslijn bepalen tussen de wetgevende en de gedelegeerde handeling.<sup>34</sup>

Indien de Commissie geen politieke functie uitoefent bij de aanneming van gedelegeerde handelingen, betekent dit dan ook dat ze geen discretionaire bevoegdheid uitoefent? Deze gevolgtrekking wordt, opnieuw terecht, door de A-G verworpen aangezien beide niet gelijk te schakelen zijn.<sup>35</sup> Meer bedenkelijk merkt de A-G op dat 'na Lissabon de koppeling van het begrip wettelijk voorbehoud aan

"het essentiële", zoals het door het Hof placht te worden uitgelegd, moet worden losgelaten'.<sup>36</sup> Immers, boven werd reeds opgemerkt dat het volledig vrijstaat aan de wetgever om al dan niet gebruik te maken van artikel 290 VWEU. Indien de wetgever een bepaalde materie op haar essentiële en niet-essentiële punten uitputtend wil regelen staat dit hem vrij. Ook verwees de A-G in zijn observatie op enigszins verwarrende wijze naar het arrest *Meroni*,<sup>37</sup> hoewel het Hof in die zaak niet steunde op het onderscheid essentiële vs. niet-essentiële elementen en in die zaak ook geen delegatie van wetgevende bevoegdheden aan de orde was. Bij de toepassing van deze algemene en abstracte overwegingen, legde de A-G er de nadruk op dat de wetgever in Verordening (EU) 528/2012 verscheidene malen gebruik had gemaakt van de mogelijkheid om de Commissie te machtigen onder artikel 290 VWEU, zodat deze niet kon verweten worden dit instrument onvoldoende te benutten.<sup>38</sup> Wat betreft de (al dan niet) uit te voeren bepaling wees de A-G er verder op dat een stelsel van vergoedingen doorgaans in de sfeer van uitvoering te situeren valt,<sup>39</sup> zelfs indien de wetgevende praktijk voor andere EU-agentschappen naar de tegenstelde conclusie lijkt te wijzen.<sup>40</sup> Met betrekking tot het meest contentieuze vraagstuk tussen de instellingen oordeelde de A-G dat de beginselen die de wetgever had vastgelegd in artikel 80 lid 3 voldoende duidelijk en precies waren en dus louter een verdere uitvoering behoeften.<sup>41</sup>

De A-G concludeerde dat het inhoudelijk wetgevende proces in artikel 80 was afgerond, te meer aangezien ook de lidstaten (voor de vergoedingen betaalbaar aan de nationale autoriteiten) met de beginselen van artikel 80 lid 3 rekening dienen te houden bij de uitvoering, onder artikel 291 lid 1 VWEU, van de verordening in nationaal recht.<sup>42</sup>

### 's Hofs arrest

In tegenstelling tot de A-G, en zoals gewoonlijk, waren de theoretisch abstracte beschouwingen in de analyse van het Hof beperkter. Toch maakte het een aantal opmerkingen over de wijzigingen die het Verdrag van Lissabon geïntroduceerd had. Het Hof merkte op dat het concept 'uitvoering' na het Verdrag van Lissabon een beperktere betekenis had verkregen aangezien het opgedeeld werd in uitvoering *sensu stricto* (artikel 291 VWEU) en delegatie (artikel 290 VWEU). Daarenboven, en van groter belang dan men aanvankelijk zou denken, maakte

het Hof een conceptuele link tussen de uitvoerings- en gedelegeerde handeling door te stellen dat 'het begrip uitvoeringshandeling in de zin van artikel 291 VWEU [moet] worden beoordeeld tegen de achtergrond van het begrip gedelegeerde handeling in artikel 290 VWEU'.<sup>43</sup> Beide types handelingen in beschouwing nemend merkte het Hof op dat de wetgever 'over een beoordelingsbevoegdheid beschikt wanneer hij beslist om de Commissie een gedelegeerde bevoegdheid op grond van artikel 290, lid 1, VWEU dan wel een uitvoeringsbevoegdheid op grond van artikel 291, lid 2, VWEU te verlenen'.<sup>44</sup> Dit zelfs indien, zoals boven opgemerkt, de taal van laatste dwingend overkomt dan die van artikel 290 VWEU. Het Hof maakte dan ook duidelijk dat zijn toetsing beperkt zou zijn tot de vraag of de wetgever geen kennelijke beoordelingsfouten had begaan door de Commissie een uitvoeringsbevoegdheid te verlenen.<sup>45</sup> Het Hof herverwoordde de vraag m.b.t. de scheidslijn verder ook op volgende wijze: kon de wetgever redelijkerwijze tot de conclusie komen dat de vastgestelde wettelijke regeling m.b.t. het stelsel van vergoedingen (i) slechts nader uitgewerkt diende te worden zonder dat hierbij de wetgevende handeling gewijzigd of aangevuld dient te worden en (ii) of voor de uitvoering van dit stelsel eenvormige voorschriften noodzakelijk zijn.<sup>46</sup>

Toegepast op het voorliggend geval merkte het Hof op (i) dat de beginselen door de wetgever uitgewerkt inderdaad neerkomen op een volledig stelsel. De details die de Commissie zou toevoegen door middel van de voorziene uitvoeringshandeling kunnen dan in geen geval de wetgevende handeling wijzigen of aanvullen in de zin van artikel 290 VWEU.<sup>47</sup> Het Hof oordeelde verder (ii) dat de wetgever redelijkerwijze ervan uit mocht gaan dat een stelsel van vergoedingen betaalbaar aan een EU-agentschap (logischerwijs) uniforme voorschriften veronderstelt voor de deugdelijke toepassing ervan.<sup>48</sup>

Aangezien aan beide voorwaarden voldaan was, werd het beroep van de Commissie afgewezen.

### Commentaar

Tijdens zijn hoorzitting voor het Europees Parlement merkte de eerste vicevoorzitter van de Commissie op, naar aanleiding van een vraag van parlementslid Swoboda, dat duidelijke criteria nodig zijn om de keuze te maken tussen een gedelegeerde en uitvoeringshandeling, maar dat 'the Court has not been very helpful [and] just says "sort yourselves out" (...) that seems to be the indicati-

on the Court has given us'.<sup>49</sup> Hoewel dit inderdaad de eerste indruk kan zijn bij het doorlezen van het arrest, lijkt dit toch iets te kort door de bocht.

Nemen we de stelling van vicevoorzitter Timmermans als aanvangspunt dan kunnen we ons meteen de vraag stellen tegen wie het Hof gezegd zou hebben dat 'zij het zelf maar moeten uitzoeken' of 'hun plan moeten trekken'. Richtte het Hof deze boodschap naar de drie politieke instellingen of naar de twee armen van de wetgever? Timmermans lijkt enigszins het eerste te suggereren wanneer hij opmerkt dat bij gebrek aan criteria onderschreven door de drie instellingen, de keuze door de Commissie in een wetgevingsvoorstel voor de uitvoerings- of gedelegeerde handeling altijd oftewel het Parlement of de Raad zal ontgoochelen, waarbij zijzelf zich te midden van beide instellingen bevindt.

Over deze zienswijze valt natuurlijk veel te zeggen. De zaak *in casu* toont immers al aan dat de Commissie zich in deze kwestie niet zomaar tussen Raad en Parlement bevindt en zeker niet kan voorgesteld worden als een neutrale toeschouwer. Ook mag duidelijk zijn uit het bovenstaande dat het Hof en ook de A-G vooral de nadruk leggen op de keuze van de wetgever. Zo wordt er bijvoorbeeld niet gesproken over de wetgevende handeling die een uitvoerings- of gedelegeerde bevoegdheid aan de Commissie overdraagt, maar de wetgever die hierin een keuze maakt. Het arrest van het Hof stelt dan ook de wetgever in een sterke positie vis-à-vis de Commissie in zijn keuze tussen beide types handelingen. Het Hof maakt immers duidelijk dat het deze keuze slechts beperkt zal toetsen, terwijl het Hof ook geen criteria naar voren heeft geschoven die de politieke instellingen in de toekomst kunnen gidsen bij hun keuze. De enige grens die men uit het arrest kan afleiden is dat het Hof in de toekomst zal ingrijpen wanneer een machtigingsclausule in een wetgevingshandeling een uitvoeringsbevoegdheid aan de Commissie toekent waarbij haar zulk een discretionaire bevoegdheid zou toegekend worden die haar in de mogelijkheid stelt (of zelfs verplicht) om een wetgevende handeling aan te vullen.<sup>50</sup> Het gebrek aan duidelijke criteria (afgesproken door de instellingen of opgelegd door het Hof) was ook de aanleiding voor de vraag van parlements lid Swoboda aan Timmermans. Het Parlement probeert immers geruime tijd om tot een nieuw inter-institutioneel akkoord te komen met de Commissie en Raad betreffende het ge-

bruik van de gedelegeerde en uitvoeringshandelingen.<sup>51</sup>

Indien het Hof zulke duidelijke criteria niet aanreikte,<sup>52</sup> wat kunnen we dan wel leren uit deze zaak? Hier moet nogmaals opgemerkt worden dat het Hof de beide types handelingen conceptueel met elkaar verbindt, door te stellen dat de functie van beide enkel kan verstaan worden in verhouding tot elkaar. Dit had ook zijn weerslag op de herwerkte test van het Hof. Immers, wanneer de wetgever de Commissie wil machtigen om iets 'toe te voegen' aan een wetgevende handeling is de eerste vraag of de wetgever van de Commissie verlangt dat zij de niet-essentiële elementen van de wetgevende handeling wijzigt of aanvult. Indien dit niet het geval is,<sup>53</sup> moet de vraag gesteld worden of de specifieke bepalingen *in casu* een uitvoering volgens eenvormige voorschriften vereisen. Onder deze test moet op de eerste vraag neen en op de tweede vraag ja geantwoord worden opdat de Commissie gemachtigd kan worden om een uitvoeringshandeling aan te nemen. Is het antwoord op de eerste vraag ja, dan moet de Commissie gemachtigd worden om een gedelegeerde handeling vast te stellen. Indien op beide vragen neen geantwoord wordt, moet de uitvoering aan de lidstaten overgelaten worden overeenkomstig artikel 291, lid 1 VWEU. Hoewel een en ander de indruk kan wekken dat in het standaardscenario de Commissie een gedelegeerde bevoegdheid toegekend wordt, moet eraan herinnerd worden dat het Hof nu bevestigd heeft dat de wetgever bijna soeverein oordeelt over de keuze tussen beide handelingen alsook over de elementen waarmee het Hof zal rekening houden bij de toetsing van deze keuze.

Verder geeft deze test zelf geen uitsluitel over het al dan niet bestaan van een grijze zone, maar uit de toepassing ervan blijkt dat het Hof de grijze-zone-these onderschrijft. Ook bevestigt de test het of-ofkarakter van beide handelingen. Immers, indien een 'toevoeging' niet neerkomt op een wijziging of aanvulling van een wetgevende handeling, suggereert het Hof dat deze toevoeging noodzakelijkerwijze onder het begrip 'uitvoering' valt, waarbij de resterende vraag is of dit uitvoering onder artikel 291 lid 1 VWEU is (lidstaten) of onder artikel 291 lid 2 VWEU (Commissie of uitzonderlijk de Raad). Bijgevolg zijn er maar vier mogelijke scenario's: (i) toevoeging van essentiële elementen door middel van nieuwe wetgeving, (ii) toevoeging door de wijziging of aanvulling van niet-essentiële elementen door middel van gedelegeerde handeling, (iii) toevoeging door

uitvoering via de Commissie (of Raad) en (iv) toevoeging door uitvoering via de lidstaten.

Deze repercussie van de test van het Hof staat op gespannen voet met het oordeel van het Hof in de zaak *Short-selling*, twee maanden eerder. In die zaak oordeelde het Hof immers dat het stelsel van uitvoeringsbevoegdheden (in brede zin) zoals neergelegd in artikel 290 en 291 VWEU geen compleet stelsel uitmaakt en dat de EU-wetgever andere autoriteiten dan deze voorzien in beide artikelen kan machtigen om andere uitvoerende (in brede zin) handelingen dan de uitvoerings- en gedelegeerde handeling aan te nemen.<sup>54</sup> In de huidige zaak gaat het Hof er evenwel van uit dat de wetgever enkel keuze heeft tussen de scenario's voorzien in artikel 290 en 291 VWEU alsof beide toch een compleet en gesloten stelsel uitmaken. Als antwoord op de vraag van het parlements lid Swoboda antwoordde Timmermans dat duidelijke en objectieve criteria ten grondslag moeten liggen aan de keuze tussen de gedelegeerde en de uitvoeringshandeling. Echter, in de zaak *ECHA-vergoedingen* heeft het Hof de criteria van de Commissie juist verworpen en er resten de wetgever (en vooral de Raad) weinig redenen om bijvoorbeeld een (bindend) interinstitutioneel akkoord aan te gaan waarin gemeenschappelijke objectieve criteria worden bepaald (cf. *supra*).

De Commissie ziet zichzelf nu dus in een eerder zwakke positie, hoewel het arrest van het Hof uiteindelijk vooral ook een bevestiging is van zijn traditionele grote terughoudendheid in alles wat met comitologie te maken heeft.<sup>55</sup> Toch mag hier opgemerkt worden dat het Hof ook geen houvast zocht in eerdere wetgeving waarin de vergoedingen betaalbaar aan EU-agentschappen aan de orde waren, terwijl die wetgeving immers het standpunt van de Commissie ondersteunde.<sup>56</sup> Gesteld dat de Commissie er niet in slaagt om gemeenschappelijke criteria vast te leggen met de Raad en het Parlement, is zij dan volledig machteloos wanneer in het wetgevend proces deze beide instellingen een voorstel van de Commissie zodanig amenderen dat de Commissie gedelegeerde bevoegdheden volledig onttrekt? Hier zou men kunnen argumenteren dat de 'nucleaire optie' altijd openstaat aan de Commissie en dat zij, aangezien ze het monopolie op het wetgevend voorstel heeft, ook te allen tijde een voorstel weer kan intrekken indien Raad en Parlement een loopje nemen met de originele doelstellingen en intenties van het oorspronkelijk voorstel. Echter juist

deze vraag is nu hangende voor het Hof in een zaak die, niet toevallig, ook gerelateerd is aan de comitologie.<sup>57</sup>

Na het politiek akkoord tussen Raad en Parlement en juist voordat de wetgevende handeling zou ondertekend worden, heeft de Commissie haar wetgevingsvoorstel tot vaststelling van algemene bepalingen voor macrofinanciële bijstand aan derde landen ingetrokken.<sup>58</sup> De Commissie besloot hiertoe aangezien Raad en Parlement overeen waren gekomen om de individuele besluiten tot het verlenen van bijstand via een wetgevende procedure aan te nemen, terwijl de Commissie in haar voorstel hiervoor een uitvoeringshandeling had vooropgesteld, aangenomen via de onderzoeksprocedure van de comitologieverordening.<sup>59</sup> De Raad heeft het intrekingsbesluit van de Commissie nu aangevochten voor het Hof, o.a. argumenterend dat de Commissie met deze handeling het beginsel van loyale samenwerking en het institutioneel evenwicht geschonden heeft.

### Conclusie

De zaak *ECHA-vergoedingen* was de eerste gelegenheid voor het Hof om te oordelen over de scheidslijn tussen gedelegeerde en uitvoeringshandelingen. Het Hof volgde evenwel zijn traditionele ingesteldheid inzake comitologieaangelegenheden, waarbij het zo veel flexibiliteit als mogelijk overlaat aan de wetgever.

Het Hof bevestigde hiermee dat de wetgever over een aanzienlijke discretionaire beoordelingsmarge beschikt in zijn keuze tussen de gedelegeerde en uitvoeringshandeling om bepaalde elementen aan een wetgevende handeling toe te voegen. Het Hof verwierp dus het argument van de Commissie dat het hier om twee elkaar wederzijds uitsluitende toepassingsgebieden betreft.

De flexibiliteit die het Hof laat aan de EU-wetgever volgt verder ook uit de ontstentenis van concrete criteria om de scheidslijn tussen beide typen handelingen te trekken. Het Hof had deze kunnen opleggen om de discretionaire beoordelingsmarge van de EU-wetgever te kaderen, maar heeft dit nagelaten. Onder de test die het Hof hanteert worden de gedelegeerde en de uitvoeringshandeling wel voorgesteld als deel uitmakend van een compleet en gesloten systeem voor 'uitvoerende' (in brede zin) regelgeving. Immers, indien niet-essentiële elementen moeten toegevoegd worden aan een wetgevingshandeling zonder dat het hierbij gaat over een wijziging of aanvulling, gaat het *ipso facto* over uitvoering onder artikel 291 VWEU. De mogelijkheid om een autoriteit,

niet voorzien in beide artikelen, te machtigen bepaalde niet-wetgevende handelingen, die geen gedelegeerde of uitvoeringshandelingen zijn, aan te nemen werd door het Hof niet gecontempleerd, hoewel het Hof deze mogelijkheid zelf gecreëerd heeft in *Short-selling*.

Kort gesteld, en in het licht van de opmerkingen van vicevoorzitter Timmermans, heeft het Hof de Raad en Parlement opgedragen een en ander zelf uit te zoeken, maar het kan niet gezegd worden dat de Commissie in deze kwestie een neutrale waarnemer is. De Commissie blijft nu achter met weinig drukingsmiddelen in het wetgevend proces en zelfs het sowieso meest onpraktische middel, de intrekking van het wetgevingsvoorstel, ligt nu ter discussie voor het Hof, niet toevallig in een zaak gerelateerd aan de comitologie.

M. Chamon<sup>60</sup>

### Voetnoten

- 1 C-427/12, ECLI:EU:C:2014:170 (*Commissie/Parlement en Raad*).
- 2 Voor een meer uitgebreide analyse van deze wijzigingen, zie Merijn Chamon, 'Comitologie onder het Verdrag van Lissabon', *SEW* 2013, afl. 2, p. 63-75.
- 3 Zie 25/70, *Jur.* 1970, 1161 (*Köster*).
- 4 Zie artikel 2 lid 1 onderdeel b en artikel 2 lid 2 van het Besluit van de Raad 1999/468/EC zoals geamendeerd door het Besluit van de Raad 2006/512/EC.
- 5 Dit probleem bestond evenwel ook reeds onder het Verdrag van Nice. Het Verdrag van Lissabon heeft immers het onderscheid dat oorspronkelijk voorzien was in het Grondwettelijk Verdrag, overgenomen. Aangezien het ratificatieproces van laatste faalde, eiste het Parlement, in afwachting van een nieuw verdrag, dat het comitologiesysteem alsnog zou gewijzigd worden, zij het dan via het secundair recht, wat leidde tot de introductie van de regelgevingsprocedure met toetsing. Meer uitgebreid, zie Matthijs van der Plas, 'Rol Europees Parlement fors toegenomen door nieuw Comitologiebesluit', *SEW* 2006, afl. 11, p. 410-418.
- 6 Zie conclusie van A-G P. Cruz Villalón in C-427/12, ECLI:EU:C:2013:871 (*Commissie/Parlement en Raad*), punt 3.
- 7 Dit was een belangrijke codificatie van een wijziging in de jurisprudentie van het Hof pre-Lissabon. Het Hof had eerder geoordeeld dat de wetgever 'wanneer hij in zijn basisverordening de hoofdzaken van de te regelen materie heeft vastgelegd, aan de Commissie de algemene bevoegdheid tot vaststelling van de voorschriften ter uitvoering ervan [kan] delegeren, zonder dat hij de belangrijkste elementen van de gedelegeerde bevoegdheden behoeft te precisieren'. Later oordeelde het Hof 'dat de gemeenschapswetgever, wanneer hij zijn bevoegdheid tot herziening van onderdelen van de betrokken wetgevende handeling wil delegeren, moet waarborgen dat deze bevoegdheid nauwkeurig is omschreven en dat de uitoefening ervan strikt kan worden getoetst aan objectieve, door hem

vastgestelde criteria'. Zie C-240/90, *Jur.* 1992, p. I-5383 (*Duitsland/Commissie*), r.o. 41; gevoegde zaken C-154/04 en C-155/04, *Jur.* 2005, p. I-6451 (*Alliance for Natural Health*), r.o. 90.

- 8 Zie Council of the European Union, Common Understanding on Delegated Acts, Doc. 8753/11.
- 9 Zie Verordening (EU) 182/2011 van het Parlement en de Raad tot vaststelling van de algemene voorschriften en beginselen die van toepassing zijn op de wijze waarop de lidstaten de uitoefening van de uitvoeringsbevoegdheden door de Commissie controleren, *PbEU* 2011, L 55/13.
- 10 Zie Claude Blumann, 'Le système normatif de l'Union européenne vingt ans après le traité de Maastricht', (2012) *Revue des Affaires Européennes* 2, p. 251; conclusie van A-G P. Cruz Villalón in C-427/12, ECLI:EU:C:2013:871, punt 50.
- 11 De voorstellen voor verordeningen zitten nog steeds vast in het wetgevend proces, zie: COM (2013) 451 definitief; COM (2013) 452 definitief; COM (2013) 751 definitief.
- 12 Paul Craig, 'Delegated Acts, Implementing Acts and the New Comitology Regulation', (2011) 36 *ELR* 5, p. 672-677.
- 13 *Ibid.*, p. 672-674.
- 14 Zie ook Thomas Kröll, 'Delegierte Rechtsetzung und Durchführungsrechtsetzung und das institutionelle Gleichgewicht der Europäischen Union', (2011) 66 *Zeitschrift für öffentliches Recht* 3, p. 259; Gernot Sydow, 'Europäische exekutive Rechtsetzung zwischen Kommission, Komitologieausschüssen, Parlament und Rat', (2012) 67 *Juristenzeitung* 4, p. 159. Bianchi merkte evenwel op '[i]l paraît évident qu'il y a superposition entre délégation et exécution' (eigen nadruk). Zie Daniele Bianchi, 'La comitologie est morte! vive la comitologie! – Premières réflexions sur l'exécution du droit de l'Union après le Traité de Lisbonne – L'exemple de la Politique agricole commune', (2012) 48 *Revue trimestrielle de droit européen* 1, p. 93. Ritleng stelt op zijn beurt: 'La délimitation des champs respectifs de la législation déléguée et des mesures d'exécution demeurant incertaine, nul doute qu'elle sera source de querelles institutionnelles qui seront, au bout du compte, portées en justice. Il appartiendra alors à la Cour de tracer la frontière.' Zie Dominique Ritleng, 'La délégation du pouvoir législatif de l'union européenne', in: Cohen-Jonathan, Constantinesco, Michel, Piris & Wachsmann (red.), *Chemins d'Europe: Mélanges en l'honneur de Jean Paul Jacqué*, Paris: Dalloz 2010, p. 576.
- 15 Zie Verordening (EU) 528/2010 van het Parlement en de Raad betreffende het op de markt aanbieden en het gebruik van biociden, *PbEU* 2012, L 167/1.
- 16 De praktijk wat betreft andere agentschappen is niet eenduidig. Zo worden de vergoedingen betaalbaar aan de Europese Autoriteit voor Effecten en Markten vastgesteld door middel van gedelegeerde handelingen (zie bijv. artikel 72 Verordening (EU) 648/2012 en artikel 19 Verordening (EG) 1060/2009). De praktijk voorafgaand aan het Verdrag van Lissabon verschilt hier uiteraard van. Zo bepaalt artikel 74 lid 1 REACH Verordening ((EG) 1907/2006) dat de vergoedingen aan het ECHA (in het kader van die verordening) vastgelegd worden via de regelgevingsprocedure (onder het tweede comitologiebesluit, nu de onderzoeksprocedure onder de comitologieverordening). De verorde-

- ning tot oprichting van de Europese Luchtvaartautoriteit (Verordening (EG) 216/2008) bepaalt nu nog steeds in artikel 64 dat de vergoedingen vastgesteld worden via de regelgevingsprocedure met toetsing. De Commissie heeft intussen voorgesteld om hiervoor de gedelegeerde handeling te gebruiken (zie artikel 1 lid 43 in het voorstel COM(2013)409 def.).
- 17 Dit aangezien het oorspronkelijke voorstel werd ingediend voor de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon. Zie artikel 70 lid 1 van COM(2009)267 def..
- 18 Zie artikel 71 lid 1 van het voorstel zoals geamendeerd in eerste lezing, *PbEU* 2012, C 50E/73.
- 19 Zie Commission communication on the action taken on opinions and resolutions adopted by the European Parliament at the September I and II 2010 part sessions, SP (2010) 7193-o.
- 20 Zie de verklaring van het Europees Parlement inzake het gebruik van uitvoeringshandelingen, *PbEU* 2013, C 227E/43.
- 21 Conclusie van A-G P. Cruz Villalón in C-427/12, ECLI:EU:C:2013:871, punt 21-54.
- 22 *Ibid.*, punt 65.
- 23 *Ibid.*
- 24 *Ibid.*, punt 68.
- 25 *Ibid.*, punt 69.
- 26 *Ibid.*, punt 70.
- 27 *Ibid.*, punt 71.
- 28 *Ibid.*
- 29 *Ibid.*, punt 73.
- 30 *Ibid.*, punt 78.
- 31 *Ibid.*, punt 74.
- 32 *Ibid.*, punt 75.
- 33 C-355/10, ECLI:EU:C:2012:516 (*Parlement/Raad*).
- 34 Voor een bespreking, zie Merijn Chamon, 'Case C-355/10, European Parliament v. Council of the European Union, Judgment of the Court of Justice (Grand Chamber) of 5 September 2012', (2013) 50 *CML Rev.* 3.
- 35 Conclusie van A-G P. Cruz Villalón in C-427/12, ECLI:EU:C:2013:871, punt 76.
- 36 *Ibid.*, punt 77. Zie echter het pleidooi van Ritleng waarin hij de wetgever inderdaad aanspoort om zich te beperken tot de essentiële elementen, Dominique Ritleng, in: Cohen-Jonathan, Constantinesco, Michel, Piris & Wachsmann (red.), *op. cit.*, p. 571.
- 37 9/56, *Jur.* 1957-1958, p. 11 (*Meroni & Co./Hoge Autoriteit*).
- 38 Conclusie van A-G P. Cruz Villalón in C-427/12, ECLI:EU:C:2013:871, punt 85.
- 39 *Ibid.*, punt 86.
- 40 Zie *supra* noot 16.
- 41 Conclusie van A-G P. Cruz Villalón in C-427/12, ECLI:EU:C:2013:871, punt 89.
- 42 *Ibid.*, punt 96.
- 43 C-427/12, ECLI:EU:C:2014:170, r.o. 35.
- 44 *Ibid.*, r.o. 40.
- 45 *Ibid.*
- 46 *Ibid.*
- 47 *Ibid.*, r.o. 44-51.
- 48 *Ibid.*, r.o. 52.
- 49 Hoorzitting van de eerste vicevoorzitter Frans Timmermans door de conferentie van voorzitters, Brussel, 7 oktober 2014.
- 50 Zoals boven werd opgemerkt (zie noot 5) bestond dezelfde scheidslijn reeds voor het Verdrag van Lissabon als gevolg van de introductie van de regelgevingsprocedure met toetsing en het verschil tussen deze procedure en de andere comitologieprocedures. Jacqué merkte hierover op: 'Le meilleur critère semble être celui de la marge d'appréciation laissée par l'acte législatif à la Commission. Lorsque cette marge est encadrée par des critères contraignants fixés dans l'acte de base, la nouvelle procédure [of nu een gedelegeerde handeling] ne devrait pas s'appliquer alors qu'il faudrait y avoir recours lorsque la Commission dispose d'une large marge d'appréciation.' Zie Jean Paul Jacqué, 'Introduction: Pouvoir législatif et exécutif dans l'UE', in: Auby & Dutheil de la Rochère (red.), *Droit Administratif Européen*, Bruxelles: Bruylant 2007, p. 47.
- 51 Zie de Resolutie van het Europees Parlement van 25 februari 2014 aangaande de Delegatie van wetgevingsbevoegdheden en uitoefening van de uitvoeringsbevoegdheden door de Commissie, P7\_TA(2014)0127.
- 52 Bianchi betwijfelt of zulke *ex-ante*-criteria überhaupt uitgewerkt kunnen worden. Zie Daniele Bianchi, *op. cit.*, (2012) 48 *Revue trimestrielle de droit européen* 1, p. 93. Sydow daarentegen benadrukt de noodzaak om tot zulke criteria te komen, zij het dat hij vooral een te grote discretie van de Commissie i.p.v. van de wetgever vreesde bij de keuze tussen de twee types handelingen, zie Gernot Sydow, *op. cit.*, (2012) 67 *Juristenzeitung* 4, p. 160 en 163.
- 53 Echter, indien dit niet het geval is omdat juist essentiële elementen zouden toegevoegd worden, spreekt het voor zich dat de Commissie een nieuw wetgevingsvoorstel moet indienen.
- 54 Zie C-270/12, ECLI:EU:C:2014:18 (*Vereinigd Koninkrijk/Parlement en Raad*). Voor een bespreking van deze kwestie, zie Merijn Chamon, 'The empowerment of agencies under the Meroni doctrine and article 114 TFEU: comment on *United Kingdom v Parliament and Council (Short-selling)* and the proposed Single Resolution Mechanism', (2014) 39 *ELR* 3, p. 397-8; Merijn Chamon, 'Grenzen voor de EU-wetgever bij het machtigen van Europese agentschappen', *RegelMaat* (29) 2014, afl. 3, p. 134-135; Christoph Ohler, 'Rechtsetzungsbefugnisse der Europäischen Wertpapier- und Marktaufsichtsbehörde (ESMA)', (2014) 69 *Juristenzeitung* 5; Magdalena Skowron, 'Kapitalmarktrecht: Rechtmäßigkeit der Eingriffsbefugnisse der ESMA nach Art. 28 Leerverkaufsverordnung', (2014) 25 *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht* 9, p. 353.
- 55 Algemeen, zie Carl Frederik Bergström, *Comitology: Delegation of Powers in the European Union and the Committee System*, Oxford: OUP 2006, p. 319. Voor een typisch pre-Lissabon voorbeeld, zie de zaak *LIFE*, C-378/00, *Jur.* 2003, p. I-937 (*Commissie/Parlement en Raad*). Voor een ander recent voorbeeld, zie ook C-65/13, ECLI:EU:C:2014:2289 (*Parlement/Commissie*).
- 56 Zie *supra* noot 16.
- 57 Zie C-409/13, *PbEU* 2013, C 274/15 (*Raad/Commissie*).
- 58 Zie COM(2011)396 def.
- 59 Voor meer informatie bij dit conflict, zie het Verslag van de Commissie aan het Parlement en de Raad betreffende de verlening van macrofinanciële bijstand aan derde landen in 2013, COM(2014)372 def., p. 5-6.
- 60 Merijn Chamon is assistent en doctoraal onderzoeker aan de vakgroep Europees recht van de Universiteit Gent.

## 36 Gezag van gewijsde van nationale rechterlijke beslissing

### Zaak C-213/13, Impresa Pizzarotti & C. SpA

Arrest van 10 juli 2014 (Tweede kamer),  
ECLI:EU:C:2014:2067

*Prejudiciële procedure – Beginsel van procedurele autonomie – Gezag van gewijsde van nationale rechterlijke beslissing – Richtlijn 2004/18/EG – Huurovereenkomst of opdracht tot uitvoering van werken*

#### Inleiding

De publicatie van het voornemen de rechterlijke macht op de kortst mogelijke termijn te voorzien van een nieuw gerechtsgebouw, geschikt om alle te Bari zittende rechters onder te brengen, heeft geleid tot een omvangrijk beroep op de Italiaanse rechter. In de beschrijving van het hoofdgeding in het arrest van het Hof van Justitie blijkt van één uitspraak van het Tribunale amministrativo regionale per la Puglia, vijf uitspraken van de Consiglio di Stato, waaronder de verwijzingsbeslissing, en één uitspraak van de Corte suprema di cassazione. Voorts heeft de Commissie naar aanleiding van een door de Comune di Bari ingediende klacht, op basis van artikel 258 VWEU een inbreukprocedure tegen Italië ingeleid.<sup>1</sup> De eerste prejudiciële vraag heeft betrekking op de kwalificatie van de overeenkomst: gaat het om de verwezenlijking van een bouwwerk of om een huurovereenkomst omdat de betrokken bouwwerken door Pizzarotti in verhuur zullen worden gegeven aan de opdrachtgever, te weten de Comune di Bari. De tweede prejudiciële vraag ziet op het gezag van gewijsde van een rechterlijke beslissing die, afhankelijk van het antwoord op de eerste prejudiciële vraag, in strijd is met het recht van de Unie.

#### Het hoofdgeding

##### Feiten

Op 14 augustus 2003 heeft de Comune di Bari een openbare aankondiging gepubliceerd<sup>2</sup> van een 'marktonderzoek' naar de verwezenlijking van een nieuw gebouw volgens de aanwijzingen in het bestek. Een bedrag van € 43,5 miljoen was toegewezen en dat bedrag moest worden verhoogd met € 3 miljoen per jaar, die de gemeente toentertijd uitgaf aan de huur van de gebouwen waarin de gerechten waren ondergebracht. De voorgenomen bouwwerkzaamheden